

IL VALORE AGGIUNTO DELL'INCLUSIONE SOCIALE NELLE POLITICHE DI ACQUISTO DELLA PA

Diego DUTTO - Luigi GILI*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La disciplina comunitaria. - 3. Il diritto interno. - 4. Esperienze applicative e buone prassi

1. L'ordinamento si interessa dei contratti pubblici per ragioni che nel tempo hanno subito modifiche ed aggiunzioni. Inizialmente la materia era attratta nell'area della contabilità pubblica, a tutela prevalente dell'ordine pubblico e nell'interesse patrimoniale dell'ente committente. Con il progressivo affermarsi della normativa comunitaria, dei principi e delle finalità sottese (parità di trattamento e trasparenza, libera circolazione delle merci e dei servizi, diritto di stabilimento), l'interesse pubblico si è decisamente spostato verso la concorrenza intesa quale dimensione oggettiva e valore da tutelare di per sé¹.

Nell'ultimo ventennio si è dall'altro affermata la considerazione del contratto pubblico quale occasione di perseguimento di altre politiche pubbliche non direttamente legate alla concorrenza, comportanti al

* Diego DUTTO è Direttore del Consorzio Self di Torino e rappresentante di Legacoop Sociali al tavolo costituito dalle Associazioni Nazionali della Cooperazione Sociale. Luigi GILI è avvocato in Torino, autore di numerose pubblicazioni in materia di contratti pubblici e diritto dell'ambiente, docente a contratto presso l'Università commerciale Luigi Bocconi di Milano e collaboratore dell'Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici dell'Università di Trento.

¹ Per il passaggio dei contratti pubblici dalla dimensione contabilistica a quella concorrenziale, si v. per tutti R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Giappichelli, 2012, 17 e ss. Al di là dei valori altri (sociali, ambientali *et cetera*) a cui il mercato deve essere indirizzato, la considerazione della dimensione concorrenziale come valore in sé mostra profili critici anche per il rischio di uno nuovo dirigismo e di uno svilimento della libertà individuale di impresa: si v. F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, in www.astrid-online.it, 2010.

contratto una sorta di valore aggiunto a favore del sociale e dell'ambiente. Si tratta, come poi efficacemente sintetizzato dalla Commissione europea, del cosiddetto "uso strategico" degli appalti pubblici², in risposta della componente anche sociale dell'essere Comunità/Unione europea, via via affermatasi con la Carta di Nizza, il Trattato di Lisbona del 2007 e la strategia Europa 2020 (crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva)³.

Il suesposto quadro degli interessi in materia di contratti pubblici (caratterizzato da ragioni contabilistiche, finalità proconcorrenziali e valori aggiunti a carattere sociale o ambientale) va aggiornato alla luce della recente attenzione mostrata dal legislatore verso le piccole medie imprese, che in materia di gare pubbliche ha portato all'affermazione di misure di favore alla divisione in lotti degli appalti nonché al richiamo del rispetto del principio di proporzionalità per i requisiti di partecipazione e gli adempimenti di gara che le PMI sono chiamate ad osservare⁴, in nome di quella che parrebbe una sorta di dimensione concorrenziale "differenziata".

² Si v. in particolare il "Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti", COM(2011) 15 del 27 gennaio 2011, *sub par.* 4.

³ Parla di tensione tra le ragioni della "tecno-economia" e quelli della politica comunitaria legata ai diritti F. PROSPERI, *I diritti fondamentali nel sistema integrato di protezione europeo*, in *Contratto e Impresa*, 4-5/2012, 1001 e ss. Per una disamina ad ampio respiro del tema contratti pubblici e tutela della persona nei suoi diritti fondamentali, si v. P. CERBO, "La scelta del contraente negli appalti pubblici fra concorrenza e tutela della <dignità umana>", in *Foro amm.: Tar*, 2010, 1875 e ss. Quanto invece al tema specifico dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, di riferimento P. MORO, L. GALLO, A. COPPETTI, *Cooperative sociali e contratti pubblici socialmente responsabili*, Maggioli, 2011.⁴ Il riferimento è alla l. 11 novembre 2011, n. 180 ed poi alla l. 7 agosto 2012 n. 135. Per una prima lettura delle misure di cui alla l. n. 180/2011, G. TANZARELLA, *Lo statuto delle imprese*, in *Urb. e app.*, 2/2012, 161 e ss.

L'altro ed ai nostri fini ben più importante elemento da tenere conto è l'attuale stagione di tagli dei costi del funzionamento della pubblica amministrazione e delle prestazioni da essa erogate (i.e. le misure di *spending review* implementate dal legislatore dal 2012 in poi⁵), che incide inevitabilmente anche sui budget dei contratti pubblici.

Il perseguimento di politiche sociali “cavalcando” le commesse pubbliche deve tenere conto di questa pluralità di interessi, di finalità e ... delle difficoltà che l'attuale periodo storico esprime.

L'attenzione del legislatore verso le commesse pubbliche al fine di perseguire obiettivi anche sociali non è peraltro del tutto nuova. Limitandoci all'area delle politiche attive del lavoro e di tutela dei diritti dei lavoratori, ne è riprova l'inserimento dell'osservanza dell'art. 17 della legge 12 marzo 1999 n. 68 (norme per il diritto al lavoro dei disabili) tra i requisiti di partecipazione alle gare (ora art. 38, comma 1, lett. l d.lgs. n. 163/2006) oppure che l'offerta presentata debba risultare sostenibile rispetto al costo del lavoro e di quello della sicurezza, pena l'esclusione dell'offerta per anomalia (artt. 86 – 88 d.lgs. citato).

Va inoltre tenuto conto che le singole Amministrazioni, utilizzando la propria discrezionalità di integrare e di specificare le regole imposte dal legislatore per la gara e il concreto contenuto del contratto, da tempo hanno in vario modo indirizzato l'attività dell'operatore economico a beneficio di ulteriori interessi a rilevanza pubblica, ad esempio prescrivendo, al di là delle previsioni del CCNL di riferimento, l'obbligo di assunzione del personale precedentemente occupato nella commessa, svantaggiato o meno, prescrizione invero che in alcuni casi può anche incidere illegittimamente sull'organizzazione dell'attività di impresa dell'operatore economico⁶.

⁵ D.l. 7 maggio 2012 n. 52, convertito il l. 6 luglio 2012 n. 94 (cd. *spending review* 1) e d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito il l. 7 agosto 2012 n. 135 (*spending review* 2).

⁶ Senza con ciò voler fare una sorta di classifica dei lavoratori meritevoli di politiche pubbliche, le clausole a favore dei lavoratori non svantaggiati - prendendo

La particolarità delle clausole sociali di cui ora si tratta, rispetto agli interventi per così dire spot del legislatore e delle singole Amministrazioni, è che esse trovano legittimazione e giustificazione in un quadro generale di favor di inclusione sociale delle persone svantaggiate tramite il lavoro generato dai contratti pubblici.

La protagonista centrale di queste politiche è la Pubblica Amministrazione, che volta per volta dovrà valutare “come e quanto” implementare il modello standard di gara e di contratto pubblico per favorire l’inclusione sociale di persone svantaggiate, tenendo sempre a riferimento che la finalità principale da perseguire con un appalto di lavori, di servizi o di forniture rimane quella di rispondere al meglio ad una esigenza specifica dell’ente o della cittadinanza (ad esempio manutenzione delle aree verdi o raccolta differenziata dei rifiuti urbani) e non quella di creare un’occasione di lavoro che non corrisponde ad un bisogno. In questa prospettiva l’intervento del pubblico deve iniziare sin dal piano progettuale, per fare del mercato anche uno strumento indirizzato alla crescita intelligente, sostenibile e nello specifico inclusiva, in coerenza ad Europa 2020.

a riferimento le situazioni di svantaggio siccome indicate all’art. 4 della l. n. 381/1991 e nel reg. CE n. 800/2008 - non sono oggetto di analisi del presente lavoro. I punti di contatto tra le due situazioni sono peraltro diversi, perché entrambe le tipologie di misure a favore dei lavoratori potrebbero scoraggiare la partecipazione alla gara e ledere la libertà di impresa garantita dall’art. 41 Cost., sicché andrà valutato caso per caso che la misura non alteri la concorrenza ed in alcuni casi (nella specie quando l’assorbimento è per un numero rilevante di lavoratori) che la clausola sia conforme all’interpretazione secondo cui “*l’appaltatore subentrante deve prioritariamente assumere gli stessi addetti che operavano alle dipendenze dell’appaltatore uscente, a condizione che il loro numero e la loro qualifica siano armonizzabili con l’organizzazione d’impresa prescelta dall’imprenditore subentrante*” (Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3900, in www.giustizia-amministrativa.it; in termini si v. pareri AVCP, AG 19/13 e 20/13 del 13 marzo 2013 ed ivi richiami, in www.autoritalavoripubblici.it). Sulla questione dell’obbligo di assunzione solo a tempo determinato del personale già occupato nella commessa pubblica, a fronte di clausola sociale e nel caso di specie in base alla l. r. Puglia n. 4/2010 (oggetto di vaglio anche della Corte Cost. con sentenza n. 68/2011), si v. Cons. Stato, sez. III, 5 aprile 2013 n. 1896, in www.giustizia-amministrativa.it.

2. La “scommessa” a livello di Unione Europea è quella accennata al paragrafo precedente: conciliare tecnicamente le fondamentali regole dell’operare del mercato unico applicate agli appalti pubblici (parità di trattamento e trasparenza) con misure e previsioni volte all’inclusione lavorativa delle persone svantaggiate.

Dal quadro comunitario emerge la possibilità di questa convivenza, riconosciuta dalla Corte di Giustizia con la sentenza 20 settembre 1988 (C-31/87; Beentjes)⁷, in un quadro comunque di primazia delle regole della concorrenza in quanto tali rispetto ai possibili innesti di carattere sociale o ambientale⁸.

Rimane di riferimento la comunicazione interpretativa della Commissione “sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici”, COM(2001) 566 del 15 ottobre 2001, che ha trovato concretizzazione anche in un vademecum operativo del 2011, “Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici”, rivolto alle Amministrazioni ed agli operatori economici. Nel contempo va nuovamente richiamato il Libro verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici del 2011, in cui si rimarca che l’utilizzo strategico degli appalti pubblici svolge un ruolo fondamentale ai fini della strategia Europa 2020, nonché la comunicazione della Commissione sull’“Atto per il mercato unico: dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia <Insieme per una nuova crescita>”, COM(2011) 206 del 13 aprile 2011, in cui viene indicato l’ammodernamento del quadro normativo in materia di appalti pubblici come una di queste leve, al fine di rendere più flessibile la procedura di aggiudicazione dei contratti, nonché al fine di consentire un miglior uso dei contratti d'appalto pubblici a sostegno di altre politiche. E ciò ha trovato trasposizione nella nuova proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici in materia di appalti pubblici, COM(2011) 896 del 20 dicembre 2011, al momento in discussione.

⁷ Consultabile in <http://euro-lex.europa.eu/it/index.htm>.

⁸ In argomento si v. R. CARANTA, *cit.* 22 e s. ed ivi richiami; P. CERBO, *cit.*, 1880 e ss.

Altro aspetto importante da analizzare è come l'Amministrazione possa perseguire il risultato di dare un valore sociale aggiunto agli appalti pubblici. Sulla carta le possibilità sono le seguenti: inserimento od ampliamento dell'oggetto del contratto; aggiunta di specifiche tecniche; inserimento di requisiti di partecipazione; previsione di criteri di aggiudicazione ispirati ad esigenze sociali; inserimento di condizioni di esecuzione del contratto.

La vera e propria scelta di perseguire un obiettivo sociale tramite una sua "interiorizzazione" nell'oggetto dell'appalto esula dal presente lavoro, in quanto in tali casi l'Amministrazione non fa convivere l'appalto tipo con un valore sociale aggiunto ed accessorio ma persegue direttamente l'intento di dare una risposta ad una domanda di prestazioni sociali: si tratta dei servizi di interesse economico generale e nella specie dei servizi sociali di interesse generale (ex Allegato II B direttiva 2004/18/CE)⁹.

Altra ipotetica strada per l'Amministrazione è quella di utilizzare l'istituto delle specifiche tecniche, ovvero di prescrivere che i prodotti richiesti abbiano determinate caratteristiche (art. 23 direttiva 2004/18/CE) volendo anche a carattere sociale.

L'inserimento di requisiti di partecipazione valorizzanti l'aspetto sociale, nella specie di carattere tecnico, è praticabile se non comporta effetti discriminatori, atteso che la giurisprudenza comunitaria (ad iniziare dalla menzionata sentenza Beentjes del 1988) non esclude di per sé questa forma di intervento sul contratto pubblico. In caso di condizioni di esecuzione a carattere sociale (o ambientale), viene in ogni caso previsto che l'operatore economico dichiarerà già con l'offerta

⁹ Per un quadro di insieme su tali servizi, si v. la "Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, ed in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di <appalti pubblici> e di <mercato interno> – SEC(2010) 1545 del 7 dicembre 2010". In giurisprudenza, quanto all'impossibilità di sostituire l'oggetto prestazionale del contratto di appalto pubblico con la misura di intervento sociale, si v. Tar Piemonte, sez. II, 11 marzo 2008, n. 400, in www.giustizia-amministrativa.it.

di volersi assumere obbligo, impegno che a quel punto entra nel novero dei requisiti di partecipazione di quella specifica gara.

Entro certo limiti possono essere previsti criteri di valutazione dell'offerta fondati su parametri sociali: il riferimento è la sentenza della Corte di Giustizia, 17 settembre 2002 (C-513/99 – Concordia Bus Finland), che ha ritenuto compatibili con la normativa comunitaria alcuni criteri di aggiudicazione ecologici¹⁰.

L'Amministrazione può perseguire finalità sociali accessorie anche per il tramite di determinate condizioni di esecuzione, ad esempio richiedendo l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Ciò "colora" la condizione di esecuzione di un valore che la porta ad essere "clausola sociale", vista con favore dall'ordinamento comunitario (33° considerando direttiva 2004/18/CE) ed anzi ritenuta lo strumento principale per il perseguimento delle politiche sociali accedenti ai contratti pubblici¹¹.

Per tutte le richiamate modalità di intervento è richiesto che vi sia un collegamento con l'oggetto del contratto, E' questo il requisito fondamentale per la corretta riuscita del connubio in esame (appalti pubblici tipo più inclusione di persone svantaggiate)¹². La Corte di Giustizia UE, con la sentenza 10 maggio 2012 (C-368/10; Commissione/Regno Paesi Bassi), ha statuito che il criterio di aggiudicazione non deve necessariamente riguardare una caratteristica intrinseca del prodotto, vale a dire un elemento che si incorpora in questo ultimo, ritenendo nella specie non contrario alla normativa

¹⁰ Si legge in *Foro amm.: Consiglio di Stato*, 2002, 1936 ss., con nota di M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*.

¹¹ Così anche la Guida sugli acquisti sociali, *sub par. IV, lett. D, punto 2*: "Le clausole di esecuzione dell'appalto costituiscono in genere la fase della procedura più appropriata ai fini dell'inserimento di aspetti sociali correlati all'occupazione e alle condizioni di lavoro del personale coinvolto nell'esecuzione dell'appalto".

¹² Si v. Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici, *sub par. 4.1, 42 e ss.*

comunitaria un criterio che premi la provenienza del prodotto stesso dal commercio equo e solidale¹³.

3. Il Codice dei contratti pubblici ha recepito e fatto propri i richiamati obiettivi di carattere sociale maturati a livello comunitario, nel contempo confermando strumenti “autoctoni” già operanti, quali l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate tramite convenzioni con le cooperative sociali di tipo B o per il tramite di condizioni di esecuzione del contratto che prevedano specifici programmi di recupero ed inserimento lavorativo (ex lege n. 381/1991).

Oltre al Codice e la giurisprudenza (non numerosa) sulle clausole sociali, sono di riferimento gli atti dell’ACVP, la quale ha di recente fornito un importante contributo con la determinazione n. 3 del 1° agosto 2012 che, pur se propriamente relativa a “Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell’art. 5, comma 1 della legge n. 381/1991”, offre un quadro di riferimento anche per le altre forme di inserimento lavorativo di persone svantaggiate tramite i contratti pubblici.

Tornando al Codice dei contratti pubblici, l’art. 2, comma 2 sancisce che il principio di economicità possa essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme e dal Codice medesimo, a criteri previsti dal bando ispirati ad esigenze sociali, alla tutela della salute e dell’ambiente nonché alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Quanto ai requisiti di partecipazione rimangono valide le considerazioni svolte per il quadro comunitario, nel senso che sono sulla carta ipotizzabili ma vi è disfavore se comportano ingiustificate barriere di ingresso, mentre è coerente con gli impegni derivanti dalla condizione esecuzione a valenza sociale il richiedere, già in sede di

¹³ A commento R. CARANTA, *L’incerta sostenibilità degli appalti pubblici*, in *Urb. e app.*, 11/2012,1135 e ss.

presentazione dell'offerta, l'accettazione espressa di tali impegni da parte dell'operatore economico¹⁴.

L'art. 52 d.lgs. n. 163/2006 prevede laboratori protetti per disabili come forme di inserimento lavorativo, previsione che ha avuto peraltro una limitata applicazione¹⁵.

L'art. 83 del Codice, riguardante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, propone a titolo esemplificativo diversi parametri tra cui però non compare quello legato ad esigenze sociali, potendosi così dubitare della possibilità in concreto di prevedere siffatti criteri di valutazione. Il nodo è stato sciolto a livello di diritto interno con l'entrata in vigore del d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 (Regolamento di attuazione e di esecuzione del Codice dei contratti pubblici), il quale prevede per la concessione di costruzione e gestione (art. 120, comma 1) nonché per i servizi e le forniture (art. 283 comma 1) che la stazione appaltante, al fine di determinare i criteri di valutazione e le condizioni di esecuzione correlati al perseguimento di esigenze sociali, possa concludere protocolli con soggetti pubblici con competenze in materia di salute, sicurezza, ordine pubblico, previdenza nonché con le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali.

Il quadro interpretativo sopra esposto ha trovato conferma in un altro importante atto dell'AVCP, la determinazione n. 7 del 24 novembre 2011, relativa a "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture", in cui si rimarca che l'offerta economicamente più vantaggiosa possa consentire di attribuire rilievo ad elementi oggettivi legati a finalità ambientali e sociali.

¹⁴ Al riguardo si v. A. COPPETTI, *Le clausole sociali per l'inserimento lavorativo nella legge n. 381/1991*, in P. MORO, L. GALLO, A. COPPETTI, cit, 47 e s., oltre a Tar Lombardia, sez. III, 4 aprile 2008, n. 692, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵ In argomento P. MORO, *Gli "appalti riservati" a laboratori protetti e programmi di lavoro protetti*, in P. MORO, L. GALLO, A. COPPETTI, cit, 53 e s.

Un altro modo per l'ente aggiudicatore di dare valore sociale aggiunto al contratto pubblico è quello di prescrivere le caratteristiche tecniche della prestazione rese (specifiche tecniche ex art. 68 d.lgs. n. 163/2006), anche se per ragioni oggettive si presta di più ai prodotti e quindi alle specifiche a tutela dell'interesse ambientale.

L'art. 69 del Codice dei contratti pubblici è quello propriamente di riferimento per le clausole sociali, che recepisce quanto già previsto dall'art. 5, comma 4 della l. n. 381/1991¹⁶. Esso prevede, al comma 1 e 2, che le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto anche a carattere sociale, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e purché siano precisate nel bando di gara o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onere. Il successivo comma 3 prevede che su queste condizioni particolari le Amministrazioni possono chiedere un parere all'AVCP che si pronuncia entro trenta giorni, decorsi comunque i quali è possibile pubblicare il bando o spedire la lettera di invito. I destinatari dell'inserimento lavorativo sono le persone svantaggiate, così come definite dall'art. 4, comma 1 della legge n. 381/1991 nonché dal regolamento CE n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, che rispetto alla normativa nazionale amplia la platea dei beneficiari.

Gli enti aggiudicatori non hanno mancato di avvalersi del supporto dell'AVCP, la quale in questi anni ha rilasciato diversi pareri ex art. 69 o pareri di precontenzioso, applicando in concreto il quadro normativo sopra richiamato e dunque muovendosi sul piano del coordinamento delle clausole sociali con le regole e i principi che caratterizzano le procedure di gara ed i contratti pubblici¹⁷.

¹⁶ Sullo specifico articolo si v. A. COPPETTI, *Le clausole sociali per l'inserimento lavorativo nel d.lgs. n. 163/2006*, in P. MORO, L. GALLO, A. COPPETTI, cit., 48 e ss.

¹⁷ I pareri dell'AVCP sono consultabili in www.autoritalavoripubblici.it: come si è sopra accennato, la clausola sociale può interessare anche i lavoratori non svantaggiati, tant'è che una parte non residuale dei pareri riguardano casi in cui la clausola era principalmente volta a dare continuità lavorativa a una o più persone coinvolte nella precedente commessa. Quanto invece a clausole di inserimento

4. Il perseguimento di finalità accessorie per il tramite dei contratti pubblici ha trovato terreno fertile presso diverse P.A.¹⁸.

Relativamente alle gare soprasoglia queste hanno previsto un regolamento specifico che regoli le procedure di affidamento con clausola sociale, prevedendo che gli atti di gara introducano l'obbligo per l'aggiudicataria di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate ed i concorrenti debbano presentare come parte integrante dell'offerta tecnica il progetto di inserimento lavorativo, quale documento fondamentale per valutare nella sua completezza l'offerta per poi monitorare in fase di esecuzione l'effettiva attuazione delle misure di inserimento lavorativo.

Il progetto di inserimento lavorativo può essere valutato in base a elementi quali incidenza occupazionale; azioni e modalità riferite alle fasi di reclutamento, selezione e collocazione dei lavoratori inseriti; modalità di organizzazione del lavoro; composizione e professionalità della struttura proposta all'attuazione degli obblighi di inserimento lavorativo; soluzioni per garantire la continuità del rapporto di lavoro; occasioni di integrazione sociale. Sarebbe poi opportuno prevedere che faccia parte della commissione giudicatrice un esperto di inserimenti lavorativi. Agendo questo possibile modello le P.A. enfatizzano due fattori della propria gestione amministrativa-programmazione ed organizzazione

La programmazione permette di attuare politiche sociali continuative e di una certa durata, coerenti con il singolo progetto di inserimento lavorativo che può anche durare anni. Il fatto che a monte delle

lavorativo di persone svantaggiate, si v. nella specie AVCP, parere AG 6/11 del 10 marzo 2011; AG 1-11 del 19 gennaio 2011; AG8/09 del 7 maggio 2009.

¹⁸ Ci riferiamo nella modellizzazione, per motivi di conoscenza diretta, regolamento municipale n. 307 dalla Città di Torino, dedicato alle procedure contrattuali per l'inserimento di persone svantaggiate e disabili ed adottato con delibera consiliare del 31 marzo 2005 (e poi successivamente modificato), che declina l'impegno della Città di destinare almeno il 3% dell'importo complessivo degli affidamenti a terzi per contratti che prevedano l'impiego di persone svantaggiate nella misura di almeno il 30%.

single gare con misure sociali vi sia un regolamento approvato dalla P.A. aiuta le decisioni dei diversi settori della P.A. stessa nel prevedere nella gara un valore sociale aggiunto, in quanto decisione attuativa di una scelta di campo assunta dell'ente a livello politico¹⁹.

L'organizzazione è il frutto di un necessario coordinamento tra l'ufficio competente della specifica procedura di gara e quello socio-assistenziale (anche di ente terzo, si pensi ai consorzi intercomunali) o addirittura dell'operato di un apposito ufficio o gruppo di lavoro. Il coordinamento e il confronto dovrebbero riguardare la predisposizione degli atti di gara, la valutazione del progetto di inserimento lavorativo quale componente necessaria dell'offerta tecnica, nonché la verifica e il monitoraggio dell'attuazione dei singoli progetti di inserimento lavorativo.

Una buona riuscita di queste politiche va rimessa ad un rigoroso controllo nella fase di esecuzione del contratto, affinché i propositi di inserimento lavorativo non rimangano solo pagine dell'offerta tecnica presentata in gara ai fini di acquisire punteggi o per rispondere (solo formalmente) ad una previsione del contratto. Il confronto a regia dell'Amministrazione deve anche riguardare l'impresa (for profit e non profit) aggiudicataria, in un'ottica di arricchimento reciproco di quali siano i problemi ma anche le opportunità, in un quadro più generale che non manca di prestare attenzione anche alla responsabilità sociale dell'impresa²⁰.

L'importanza dei fattori programmazione ed organizzazione lo si evince in quelle situazioni in cui essi mancano. Interventi singoli o non coordinati tra i vari uffici competenti rischiano infatti di registrare difficoltà applicative e di non garantire continuità ai singoli progetti di inserimento lavorativo.

¹⁹ Evidenzia l'importanza di questo aspetto, che ha monte vi sia un impegno politico ed una *leadership*, anche la Guida sugli acquisti sociali, *sub* par. II, punto 2.

²⁰ Sul tema, si v. tra l'altro comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese", COM(2011) 681 del 25 ottobre 2011.

Altro aspetto cui prestare attenzione è che le persone interessate dall'inserimento lavorativo siano anche del territorio, qualora già non occupati dall'impresa aggiudicataria, affinché l'ente e la stessa comunità abbia modo di apprezzare questa forma di intervento a favore del sociale anche locale.

Non da ultimo lo standard delle prestazioni fornite devono essere conformi alle aspettative, per non cadere nella considerazione dell'appalto con misure sociali accessorie sostanzialmente come un contratto meno efficiente e/o più caro, ma invece intervento valido, utile e compatibile con le regole del mercato e le esigenze primarie dell'Amministrazione a cui deve rispondere, qualora bene progettato ed applicato.